Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9743**
18. Wahlperiode 23.09.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kordula Schulz-Asche, Elisabeth Scharfenberg, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/9567 –

Patientenschutz und Reformbedürftigkeit des Heilpraktikerrechts in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

In dem an der Grenze zu den Niederlanden gelegenen Brüggen-Bracht kam es kürzlich im Zusammenhang mit einer Krebsbehandlung im so genannten Biologischen Krebszentrum Bracht zu mehreren Todesfällen. Ein dort tätiger Heilpraktiker hatte Patientinnen und Patienten ein nicht zugelassenes Medikament verabreicht (vgl. Meldung von SPIEGEL ONLINE am 13. August 2016).

Seit Juli 2016 muss sich ein Heilpraktiker vor dem Amtsgericht Kelheim wegen fahrlässiger Tötung durch Unterlassung verantworten. Er hatte bei einer an Krebs erkrankten Patientin eine Brustentzündung „ausgependelt" und sie daraufhin mit homöopathischen Substanzen behandelt (vgl. Mittelbayerische online vom 21. Juli 2016). Schon zu früheren Zeitpunkten waren vergleichbare Fälle Gegenstand der öffentlichen Berichterstattung in den Medien – so etwa am 9. August 2007 in der Sendung „Kontraste" („Gefährliche Heilpraktiker – Keine Kontrolle, keine Sanktionen"). Eine vollumfängliche Aufklärung der Umstände, die zu diesen Vorfällen geführt haben oder haben könnten, ist hierbei auch im Interesse des Berufsstands der Heilpraktizierenden selbst, die mit ihrer Anwendung von naturheilkundlichen Therapien für eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern wertvolle und gewünschte Dienste leisten.

Derzeit wird in der Öffentlichkeit vor dem Hintergrund dieser und anderer Fälle erneut über das noch aus dem Jahr 1939 stammende Heilpraktikergesetz und dessen Reformbedürftigkeit diskutiert (vgl. DAZ.online vom 17. August 2016). Problematisiert werden zum Beispiel die fehlenden einheitlichen und verbindlichen Anforderungen an die Ausbildung, Zulassung und Qualifikation der Heilpraktiker. Der Umfang der von Heilpraktikern ausgeübten Heilkunde ist ebenfalls umstritten (vgl. Deutsches Ärzteblatt online vom 19. August 2016). So dürfen Heilpraktiker, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zwar keine rezeptpflichtigen Medikamente verordnen, jedoch jede „berufs- oder gewerbsmäßig vorgenommene Tätigkeit zur Feststellung, Heilung oder Linderung von Krankheiten, Leiden oder Körperschäden bei Menschen" (§ 1 des Heilpraktikergesetzes) ausüben.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 21. September 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Zum Erwerb der Heilerlaubnis genügt es, wenn Heilpraktikeranwärterinnen und -anwärter insbesondere eine Kenntnisprüfung bestanden, das 25. Lebensjahr vollendet und mindestens einen Hauptschulabschluss erworben haben. Auch die Gesundheitsministerkonferenz der Länder hatte zuletzt im Juni 2016 die bestehenden Anforderungen an die Erlaubniserteilung „aus Gründen des Patientenschutzes“ als zu niedrig kritisiert und die Bundesregierung aufgefordert, „bessere Voraussetzungen für die Einheitlichkeit der Kenntnisüberprüfungen“ zu schaffen. Bereits 2014 hatte sich eine Arbeitsgruppe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) mit dem Thema beschäftigt.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat die aktuelle Diskussion bislang dahingehend kommentiert, es sei „kaum zuständig“ und sehe keinen „Handlungsbedarf“ (vgl. DAZ.online vom 17. August 2016). Ähnlich äußerte es sich bereits im Jahr 2007 (vgl. „Kontraste“, „Gefährliche Heilpraktiker – Keine Kontrolle, keine Sanktionen“, Sendung vom 8. August 2007). Im Interesse des Erhalts, der Weiterentwicklung und der Vielfalt von komplementärmedizinischen Angeboten im Gesundheitswesen und im Interesse des Verbraucherschutzes sind Qualitätsstandards und Aus-, Fort- und Weiterbildung anhand der heutigen Bedarfe zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung bedauert die Todesfälle, die in dem „Biologischen Krebszentrum Bracht“ vorgekommen sind, sehr. Nach Kenntnis der Bundesregierung sind die laufenden Ermittlungen noch nicht abgeschlossen. Die Bundesregierung hält es für geboten, eine sachliche Diskussion zu führen. Zu dieser gehört es, die Tatsache zur Kenntnis zu nehmen, dass es in Deutschland viele Menschen gibt, die über eine Behandlung beim Heilpraktiker Gutes berichten und sich für diesen Beruf einsetzen. Ihnen ist normalerweise auch bekannt, dass sie den klassischen Weg der Schulmedizin verlassen, wenn sie einen Heilpraktiker aufsuchen. Es ist angemessen, diesen Menschen nach wie vor den Besuch beim Behandler ihrer Wahl zu ermöglichen.

Zugleich ist es wichtig sicherzustellen, dass die Heilpraktiker ihre Kompetenzen nicht überschreiten. Sie müssen um die Grenzen ihrer Fähigkeiten wissen und angemessen damit umgehen, indem sie etwa auf die Notwendigkeit verweisen, mit bestimmten Symptomen zum Arzt zu gehen. Den Nachweis, dass sie sich der Grenzen ihres Wissens und Könnens bewusst sind, müssen sie in der Überprüfung erbringen, die für die Erteilung der Heilpraktikererlaubnis verpflichtend ist. Diese Überprüfung wie auch die Überwachung der Heilpraktiker in ihrem beruflichen Handeln fällt in die Zuständigkeit der Länderbehörden.

Die Bundesregierung verweist insofern auch auf die freiwillige Berufsordnung für Heilpraktiker, die ausdrücklich in diesem Zusammenhang auf ein Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH) vom 29. Januar 1991 (Az.: VI ZR 206/90) verweist. Der BGH hat in dem genannten Urteil entschieden, dass auch ein Heilpraktiker die Voraussetzungen fachgemäßer Behandlung kennen und beachten muss. Er sei verpflichtet, „sich eine ausreichende Sachkunde über die von ihm angewendeten Behandlungsweisen einschließlich ihrer Risiken“ anzueignen und verstoße „in gleicher Weise wie ein Arzt gegen die gebotene Sorgfalt, wenn er eine Therapie wählt, mit deren Handhabung, Eigenarten und Risiken er sich zuvor nicht in erforderlichem Maße vertraut gemacht hat“. Zur Beachtung der nötigen Sorgfalt gehöre auch, so der BGH, dass der Heilpraktiker „im Einzelfall jeweils selbstkritisch prüft, ob seine Fähigkeiten oder Kenntnisse ausreichen, um eine ausreichende Diagnose zu stellen und eine sachgemäße Heilbehandlung einzuleiten“.

Er müsse den Eingriff unterlassen, sollten diese Kenntnisse und Fähigkeiten nicht vorhanden sein.

Angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen im Bereich des Heilpraktikerwesens nimmt die Bundesregierung die aktuellen Vorgänge zum Anlass für eine kritische Prüfung im Bereich der komplementärmedizinischen Methoden. Ob sich daraus rechtlicher Handlungsbedarf ergibt, wird im Rahmen dieser Prüfung zu entscheiden sein.

1. a) Wie viele Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in Deutschland?

   b) Wie viele davon besitzen nach Kenntnis der Bundesregierung eine auf ein Teilgebiet beschränkte Erlaubnis (wenn möglich, bitte nach Teilgebieten aufschlüsseln)?

   c) Wie viele Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker besitzen nach Kenntnis der Bundesregierung auch die Qualifikation zur Ausübung eines anderen Gesundheitsberufes (zum Beispiel Physiotherapeuten)?

Die Fragen 1a bis 1c werden gemeinsam beantwortet.

Gemäß § 3 Absatz 1 der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz entscheidet die untere Verwaltungsbehörde im Benehmen mit dem Gesundheitsamt über einen Antrag auf Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis. Aufgrund dieser Zuständigkeit der Länder verfügt die Bundesregierung über keine Erkenntnisse, die über die Gesundheitsberichterstattung des Bundes hinausgehen und die Zahl der Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker in Deutschland betreffen.

In der Gesundheitsberichterstattung des Bundes werden Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker unter den Berufen in der Heilkunde und Homöopathie aufgeführt und dabei in Fachkräfte sowie Spezialisten unterteilt. Als Beschäftigte in diesen Bereichen werden für 2014 insgesamt rund 43 000 Personen ausgewiesen, davon ca. 40 000 als Fachkräfte. Weitergehende Angaben zu der Zahl der Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker, insbesondere soweit sie die Fragen 1b und 1c betreffen, enthält die Gesundheitsberichterstattung nicht.

2. Inwieweit hat der Bund nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 des Grundgesetzes (GG) die Regelungskompetenz für die Ausbildung und Zulassung von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern?

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG erstreckt sich auf die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen im Sinne einer Gewährung des Zugangs zum Beruf in Form der Approbation oder Berufserlaubnis. Zu den anderen Heilberufen zählt auch der Heilpraktikerberuf.

3. Inwieweit hat der Bund nach Artikel 74 Absatz 1 GG die Kompetenz zur Regelung der Berufsausübung von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern?

Der Wortlaut des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 19 GG, der die spezielle Gesetzgebungskompetenz für die Heilberufsgesetze beinhaltet, bezieht sich ausdrücklich nur auf die Zulassung zum Beruf. Die Zuständigkeit für Regelungen zur Berufsausübung liegt aufgrund des Artikels 70 Absatz 1 GG damit bei den Ländern.

4. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Aufforderung der Gesundheitsministerkonferenz der Länder vom Juni 2016, die Inhalte und Gegenstände der Kenntnisprüfung von Heilpraktikern zu überarbeiten und ggf. auszuweiten?

Die Bundesregierung hält den Vorschlag der Gesundheitsministerkonferenz für grundsätzlich geeignet, um den Patientenschutz im Bereich der Zulassung von Heilpraktikeranwärterinnen und -anwärtern zu verbessern, und prüft derzeit die Möglichkeit einer Umsetzung.

5. a) Befürwortet die Bundesregierung eine Reform des in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Heilpraktikergesetzes?

   Wenn nein, warum sieht sie keinen Handlungsbedarf?

   Wenn ja, wann wird die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen, und welche Regelungen sollen darin enthalten sein?

   b) Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit zur Überarbeitung der Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz?

   Wenn ja, in welchen Punkten?

   Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 5a und 5b werden gemeinsam beantwortet.

Nach Auffassung der Bundesregierung lassen sich eine Reform des Heilpraktikergesetzes und eine Überarbeitung der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz nicht trennen. Dies vorausgeschickt, hat die Bundesregierung Verständnis für Stimmen, die eine grundlegende Reform des Heilpraktikerrechts einschließlich seiner Anpassung an die Qualitätsstandards anderer heilberuflicher Regelungen fordern. Ihnen stehen diejenigen gegenüber, die die Notwendigkeit eines zur umfassenden Ausübung der Heilkunde berechtigten Berufs neben dem Arzt verneinen und eine Abschaffung des Heilpraktikerberufs befürworten.

Die Bundesregierung berücksichtigt, dass – wie in der Vorbemerkung der Fragesteller dargelegt – Heilpraktizierende durch die Anwendung von naturheilkundlichen Therapien für eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern wertvolle und gewünschte Dienste leisten. Sie wird jedoch, wie in ihrer Vorbemerkung ausgeführt, die aktuellen Vorgänge zum Anlass für die kritische Überprüfung im Bereich der komplementärmedizinischen Methoden nehmen.

Die fachlichen Prüfungen der aufgeworfenen Fragestellungen, die einer abschließenden Bewertung vorausgehen müssen, sind noch nicht abgeschlossen.

6. Welche inhaltlichen Beschränkungen hinsichtlich der Ausübung der Heilkunde bestehen für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker mit Ausnahme der Zahnheilkunde (§ 6 des Heilpraktikergesetzes)?

Grundsätzlich unterliegen alle Angehörigen eines Heilberufs im Interesse ihrer Patientinnen und Patienten der immanenten Pflicht, ihren Beruf mit der gebotenen Sorgfalt auszuüben. Dies folgt auch aus dem jeweiligen Behandlungsvertrag, da die durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten in das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) eingefügten §§ 630a bis 630h auch für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker gelten. Darüber hinaus kommt diese Pflicht auch in Artikel 4 Absatz 6 der Berufsordnung für Heilpraktiker zum Aus-

druck, der sie sich freiwillig unterziehen können. Dort heißt es, dass sich Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker stets ihrer erworbenen Fähigkeiten sowie der Grenzen ihres Wissens und Könnens bewusst zu sein haben.

Das Bewusstsein über die eigenen Fähigkeiten ist darüber hinaus auch Gegenstand der Überprüfung der Heilpraktikeranwärterinnen und -anwärter, die im Sinne einer Gefahrenabwehrprüfung durchgeführt wird.

Darüber hinaus gibt es in diversen gesetzlichen Regelungen (unter anderem das Infektionsschutz-, das Gendiagnostik- oder das Transplantationsgesetz) sogenannte Arztvorbehalte, die ein Tätigwerden von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern ausschließen.

7. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus Vorschlägen, die Ausübung der Heilkunde auf bestimmte Tätigkeiten zu begrenzen (vgl. DAZ.online vom 17. August 2016)?

Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker dürfen schon heute nicht unbegrenzt die Heilkunde ausüben (vgl. die Ausführungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 6). Weitergehende Einschränkungen sind im Einzelfall zu prüfen.

8. Welche Anforderungen an Inhalte, Struktur und Dauer der Ausbildung von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern gibt es derzeit?

Es gibt diesbezüglich derzeit keine durch Bundesrecht geregelten detaillierten Anforderungen.

9. Inwieweit sieht die Bundesregierung es als unvereinbar mit dem Patientenschutz an, wenn Heilpraktikeranwärterinnen und -anwärter in der Kenntnisprüfung lediglich medizinische Grundlagenkenntnisse nachweisen müssen, vor allem auch vor dem Hintergrund ihres weiten Tätigkeitsspektrums?

Die Überprüfung der Heilpraktikeranwärterinnen und -anwärter dient der Gefahrenabwehr und damit der Feststellung, ob sie um die Grenzen des eigenen Könnens und Handelns wissen. Daran haben sich die inhaltlichen Anforderungen an die Überprüfung zu orientieren. Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

10. Gibt es für alle Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker

a) rechtlich verbindliche Verpflichtungen zur regelmäßigen fachlichen Fortbildung, und wer überwacht deren Einhaltung,

b) rechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Teilnahme an Maßnahmen der Qualitätssicherung, und wer überwacht deren Einhaltung,

c) rechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Aufzeichnung ihrer Feststellungen und Maßnahmen (Dokumentationspflicht) sowie zur Aufbewahrung der Aufzeichnungen,

d) rechtlich verbindliche Verpflichtungen, eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen,

e) rechtlich verbindliche Beschränkungen der beruflichen Kommunikation (Werbung),

f) rechtlich verbindliche Regelungen zur Wahrung der Unabhängigkeit und zum Verbot unerlaubter Zuwendungen von Dritten?

Wenn es derartige rechtlich verbindlichen Verpflichtungen und Beschränkungen bislang nicht gibt, inwieweit wird die Bundesregierung darauf hinwirken, solche Verpflichtungen einzuführen?

Die Fragen 10a bis 10f werden gemeinsam beantwortet.

Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker unterliegen wie die Angehörigen anderer Heilberufe allgemeinen gesetzlichen Vorgaben. Hierzu zählen das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten, das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb oder das Heilmittelwerbegesetz. Darüber hinaus gehende, rechtlich bindende Vorgaben kann das Landesrecht enthalten. Die oben genannten Verpflichtungen und Beschränkungen sind Gegenstand der bereits erwähnten, freiwilligen Berufsordnung für Heilpraktiker.

11. Welche zivilrechtlichen Haftungsvorschriften existieren für Heilpraktiker, und inwieweit sind diese mit den Vorschriften zur Arzthaftung vergleichbar?

Die Vorschriften zum Behandlungsvertrag in den §§ 630a bis 630h BGB gelten auch für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker (s. Bundestagsdrucksache 17/10488). Daher können Schadensersatzansprüche der Patientinnen oder Patienten wegen eines Behandlungsfehlers durch eine Heilpraktikerin oder einen Heilpraktiker auf eine vertragliche Haftung aus dem Behandlungsvertrag gestützt werden. Daneben kommt eine deliktische Haftung nach § 823 Absatz 1 BGB oder nach § 823 Absatz 2 BGB in Verbindung mit einem Schutzgesetz (z. B. § 229 Strafgesetzbuch – Fahrlässige Körperverletzung –) in Betracht.

12. a) Welche gesetzlichen Krankenkassen erstatten nach Kenntnis der Bundesregierung von Heilpraktikern erbrachte Leistungen, und um welche Leistungen handelt es sich hierbei?

Nach Kenntnis der Bundesregierung erstattet die Mehrheit der 117 gesetzlichen Krankenkassen Behandlungen von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern im Rahmen von Satzungsleistungen gemäß § 11 Absatz 6 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V). Es handelt sich dabei im Wesentlichen um osteopathische Leistungen, die auch von Ärzten erbracht werden können.

b) Welche Anforderungen an die Qualität der erbrachten Leistungen werden durch die gesetzlichen Krankenkassen jeweils definiert?

Grundsätzlich wird in den Satzungen der Krankenkassen nach § 11 Absatz 6 SGB V festgelegt, unter welchen Voraussetzungen die Satzungsleistungen erstattet werden. In der Regel wird die Übernahme der Kosten davon abhängig gemacht, dass der in Anspruch genommene Anbieter über eine bestimmte berufliche Qualifikation verfügt. Diese kann zum Beispiel durch die Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder sonstige Nachweise über Zusatzqualifikationen belegt werden. Einige Kassen verlangen neben der entsprechenden Zusatzqualifikation, dass die Behandlung durch eine zugelassene Ärztin oder einen zugelassen Arzt erfolgen muss oder eine ärztliche Verordnung bzw. Empfehlung zum Beispiel zur osteopathischen Behandlung vorgelegt wird.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333